DOCUMENT: 850-26/013

ECONOMIC TRANSFORMATION: A NEW PRIORITY FOR EMPLOYMENT AND HUMAN RESOURCES

The Honourable William G. Davis
Premier or Ontario

25th Annual Premiers' Conference
Charlottetown, Prince Edward Island
August 19 - 22, 1984

Economic Transformation: A New Priority for Employment and Human Resources

The Honourable
William G. Davis
Premier of Ontario

Table of Contents

		Page
I	**Focusing on Human Resources**	1
II	**Reinforcing Co-operation**	4
	Private Sector Co-operation	4
	Responsiveness and Flexibility	6
	Intergovernmental Co-operation	7
III	**Setting Priorities**	9
	Disadvantaged Youth	9
	New Skills for Women	11
	Retraining Adults	13
	Entrepreneurship	14
IV	**Conclusion**	16

I Focusing on Human Resources

Reducing unemployment must be our highest economic and social priority. While unemployment rates have declined over the past year, they remain unacceptably high. The inflation rate has been more than cut in half over the past two years. The objective of economic policy must be to achieve an even greater reduction in the rate of unemployment. Of all the problems that beset the economy, unemployment has the greatest social and economic costs.

All Canadian governments are searching for policies to increase employment. Undoubtedly, the most effective way to achieve this goal is to increase the growth rate of the economy. Many of those policies which most influence the general health of the Canadian economy are, of course, in the hands of the federal government. Interest rate policies, for example, or federal taxes, transfer payments and direct job creation programs all have a critical impact on economic activity in Canada. It is also true that because of fiscal constraints and the increasingly open nature of our economy, many of the short-term approaches that governments have used in the past to expand employment are less feasible or effective in today's economic environment.

These facts serve to underscore the critical link between education and skills development policies and employment creation. Investment in education and human skills not only removes structural impediments to employment, it also increases the growth potential of the economy. For example, skills development can re-equip workers displaced by structural changes in the economy with new and more appropriate skills. And targetted policies that address the skill deficiencies of hard-to-employ youth or other disadvantaged groups can make a contribution to increased employment that is highly cost effective. In the longer term, human resource and skills development initiatives can aid the overall expansion of employment by increasing the attractiveness of Canada as a place to invest, enhancing the international competitiveness of Canada's high skill goods and services industries and speeding the rate of new business formation.

The significance of skills development to the maintenance and creation of future employment is even greater now as a consequence of massive economic change -- of economic transformation -- throughout the global economy. Competition from newly industrializing countries and lower tariffs are forcing firms in standard-technology industries to either close uncompetitive

Canadian plants or change them virtually beyond recognition. The new competition requires moving to higher skill, higher technology industries. New technologies such as microelectronics, biotechnology, fibre optics and composite materials are the basis of these new industries. In turn, these technologies will change production methods throughout the economy. Many workers with traditionally low skill jobs in offices, stores or factories will have to adjust to innovations such as microcomputers, point-of-sale terminals, robots and automated warehouses.

To meet these challenges, to compete internationally, and as part of our strategy for securing economic growth in the years ahead, Canadians must place the highest priority on developing human resources. Doing so is a shared responsibility.

Governments, for their part, must ensure adequacy of access to skills development opportunities. Education and training are not only the engines of growth but also powerful instruments for achieving an equitable distribution of economic opportunities among Canadians. Because of their traditional responsibility for education, the provinces have a special role to play. The federal government also has a special role to play in providing funding for training and education across the country. This has always required a high level of co-operation between the two levels of government. This co-operation and rationalization of functions between the federal and provincial governments will continue to be essential. Only through such co-operation can we achieve the enormous increase in investment and cost effectiveness that will be required. The provinces, too, must continue to work together to enhance the mobility of Canada's human resources and, by complementing each other's strengths, build the knowledge and human resource base of the whole nation.

Labour and management must also recognize the advantages of investing in skills development to secure future employment and profits. Co-operation between labour and management, and between training and educational institutions and the private sector is essential if skills development efforts are to address, efficiently, real needs.

In short, a sound approach to human resources policy should be based on three co-operative principles:

- **Private Sector Co-operation.** Competitive pressures are forcing industry to recognize the importance of human resources. The most successful firms dedicate substantial resources to retraining and upgrading their work forces. Labour and management must work together to develop programs for skills and educational upgrading.

- **Responsiveness and Flexibility.** Ensuring that Canada's educational institutions respond effectively and flexibly to economic change should be a high priority. Business and post-secondary institutions must work closely together through co-operative and other programs which combine the strengths of on-the-job and institutional training.

- **Intergovernmental Co-operation.** The challenge for governments in Canada is to co-operate -- both interprovincially and with the federal government -- to improve the effectiveness of expenditures on training. This will require consultation and complementarity in policies to avoid duplication and program gaps.

Within this co-operative framework, human resource programs must address the following priorities:

- **Disadvantaged Youth.** Policies addressing youth unemployment must focus on specific functional problems within this age group.

- **New Skills for Women.** To be internationally competitive, Canada must tap the skills of the whole population. Measures are required to encourage women to broaden their educational and training choices so as to improve their access to new, high paying occupations.

- **Retraining Adults.** The need for retraining of adult workers will become more critical and place new demands on retraining and educational upgrading programs.

- **Entrepreneurship.** Government policies should encourage development of entrepreneurs and entrepreneurial skills. The baby boom generation is entering their 30s, when entrepreneurs often start their own businesses.

II Reinforcing Co-operation

Private Sector Co-operation

Labour and management have a central role to play in developing the skills of our work force. Continual, on-the-job retraining is characteristic of excellent Japanese and North American companies. Although governments can provide assistance and advice, the impetus for training must come from Canadian firms themselves.

For a number of reasons, Canadian firms must do more training in the future. For example, a skilled workforce is increasingly the basis of international competitiveness. Established training programs also facilitate the introduction of new technologies. Moreover, firms are best positioned to identify their own future skill needs, and retraining existing employees will increase in importance as the youth proportion of the labour force shrinks.

Despite the priority that training is likely to represent for firms in future years, during the recession firms found that both their needs for new trainees and their resources for training were constrained. This illustrates one of the general problems of industrial training: training falls during times of cyclical downturn. The number of new trainees under the federal government's industrial training programs, for example, fell from 73,232 in 1981-82 to just 36,828 in 1982-83, before recovering to 44,339 in 1983-84. Training can be expected to improve with economic recovery.

A more aggressive and supportive stance by the federal government can be critical to increasing industrial training during downturns. For example, under Section 39 of the Unemployment Insurance Act, income support is available to claimants who are attending approved training courses. The federal government could encourage industrial training through a more liberal interpretation of Section 39 by approving a wider range of on-the-job training programs.

Recovering and building on the pre-recession level of training will also require greater co- operation between labour and management. The impact of new technologies and other sources of structural change is affected by the choices made, not only by firms but also by workers and unions. Some unions, for example, have negotiated technology agreements which include retraining rights for their members. In the construction industries, a number of unions

and their employers have worked together to establish trust funds to finance training programs. More such co-operative, labour-management skill development initiatives are needed.

One of the more innovative initiatives to encourage such co-operation is the Training Trust Fund program, introduced in the 1984 Ontario Budget. Under this initiative, the Province will provide incentives to firms which, in partnership with their employees, establish trust funds to pay for training and retraining. The success of this program will be partly dependent on federal tax treatment that is sympathetic to its goal of encouraging businesses to establish training programs and develop co-operative arrangements between business and labour.

The Ontario Government has, in various other ways, supported the efforts of the private sector in developing human resources. For example, since 1980 the Ontario Manpower Commission has devoted considerable effort to encouraging firms to develop human resource planning. This involves identifying and planning to ensure that the firm's future staffing requirements are met. OMC's activities, in co-operation with the federal government, have included preparing planning manuals and other publications and sponsoring workshops for employers.

Through the Ministry of Colleges and Universities, Ontario also has developed a widespread network of Community Industrial Training Committees made up of representatives from various levels of government, business, labour and the colleges to facilitate the identification of future skill requirements. Participation in these local committees is intended to help employers assume responsibility for training and retraining their workforce and, in turn, to ensure that local educational institutions and government remain responsive to employer needs.

With the announcement of the Ontario Skills Fund in the May 1984 Budget, Ontario again reaffirmed and significantly increased its commitment to support retraining and skills upgrading. Over the next three years, $150 million will be invested to help experienced workers adapt to economic transition and provide skills and technical upgrading opportunities for women who want to enter or return to the labour force. Most of these funds will be used to support training by industry.

Responsiveness and Flexibility

Not only must there be greater co-operation within the private sector, but also between the private sector and educational and training institutions. Post-secondary education and business can both benefit from greater interaction. This has been apparent in co-operative programs. Business finds the graduates of such programs are more productive, and colleges and universities are better able to keep in touch with business and industrial practice. This is also true in research. Contract research can allow both large and small business access to sophisticated technology and some of the best minds in Canada. Ontario recently committed $30 million to the University Research Incentive Fund which will provide a government grant of one dollar for every two dollars of private sector research contracted to Ontario universities.

In implementing training programs, firms need to work closely with post-secondary institutions. In Ontario, a co-operative approach has been encouraged through the Training in Business and Industry (TIBI) Program. TIBI, which is administered through the colleges of applied arts and technology, is designed to assist employers in upgrading the skills of their employees through custom-designed training projects. The costs of training are shared among the employer, the employee and the college of applied arts and technology.

Perhaps the most important role of the educational system is to impart the skills and knowledge necessary as a base before entering training for a specific job. But the post-secondary system also has a crucial role to play in providing job-related training, especially at the highest levels of qualification. Colleges and universities have made impressive adjustments to cope with the dramatic increases in demand for their services as the baby boom reach post-secondary age. In the future, they will be faced with the challenge of remaining flexible and responsive to society's needs while the size of their traditional client group (18 to 24 year olds) is shrinking. Post-secondary institutions must consider the needs of the older student, whether returning to college or university full-time or taking part-time programs in preparation for a career change.

Universities, in particular, should not be expected to link enrolments in four-year programs to short-term changes in labour market demands. Over the longer term, however, universities must continue to respond to the

sustained changes in the demand resulting from structural shifts in the economy. These changes can result from demographics, such as the decline in enrolments in educational faculties, or from new technologies, as in the increased need in all disciplines for familiarity with computers.

Changes within disciplines, at the course or program level will also be needed. For example, increasing trade with the Pacific Rim area may require a more interdisciplinary commerce program encompassing language and cultural studies. Universities have demonstrated their flexibility in engineering faculties, increasing the number of programs offered to meet the need for greater specialization.

Community colleges, with their shorter and more specific skills related programs, should be capable of responding to short-term shifts in the labour market. This will require better labour market information, especially at the local level. Employers can assist by identifying their manpower requirements, communicating their needs to the colleges and ensuring that technical curicula remain relevant. For this reason, contacts with local employers must be strengthened. Colleges also must stay attuned to the needs of adult students. They have a critical role to play in developing educational technology and in assisting employers develop their own training programs.

Intergovernmental Co-operation

Canadian governments have long recognized the significance of skills development to economic growth. Their commitment to training is indicated by past expenditures in this area. In 1983-84, for example, the federal government spent $1.1 billion on training. In Ontario alone, total federal and provincial expenditures on both training and post-secondary education amounted to over $2 billion.

Federal-provincial co-operation is fundamental to cost-effective spending on skills development. The need for co-operation is reinforced by the diversity of economic structures among the provinces. To achieve co-operation between the two levels of government, two principles should be observed. First, there should be reciprocal consultation in the development of new programs. Second, federal and provincial programs should complement each other, in order to avoid duplication and gaps.

One way in which federal-provincial co-operation is fostered is through joint programs. For example, the delivery of federally-funded training through provincial colleges encourages consultation and complementarity.

An important opportunity for co-operation between the federal and provincial governments presents itself when the existing federal-provincial training agreement is renegotiated under the National Training Act of 1982. The current Canada-Ontario Training Agreement provides for the allocation of funds to institutional training, industrial training, and the creation and upgrading of facilities through the Skills Growth Fund.

Training supported under the Agreement takes place in a wide range of occupations, including: electric and electronic technologists and technicians; tool and die makers; welder fitters; computer programmers and analysts; machinists; mouldmakers; avionics and aircraft technicians; and construction equipment mechanics. It is vital that this assistance not be interrupted. Moreover, new agreements should provide for maximum consultation and co-operation.

The need for federal-provincial support of education remains fundamental to human resource development. The flexibility for the provinces to provide education efficiently and effectively is best ensured by block-funding arrangements. The forthcoming federal-provincial discussions on the future arrangements for the financing of post-secondary education will provide an opportunity for renewed commitment to this principle.

Provincial and federal governments also need to work together so that skill imbalances can be corrected through interprovincial movements. At the provincial level, governments must continue to co-operate to ensure that skills are portable, that education and training in one jurisdiction are transferable to another. The Red Seal program, which provides national accreditation to certain provincially run apprentice training programs, is a positive step in this direction. More needs to be done.

The federal government has a special role to play in facilitating mobility since people often move from one province to another to find employment. Existing initiatives include the tax deduction for moving expenses, the Portable Wage Subsidy component of the Career Access Program, and the Canada Manpower Mobility Program. These types of programs are alternatives to training and could be provided with increased resources by the federal government.

III Setting Priorities

During the next decade, Canadians will need to give priority to developing the skills of:

- **disadvantaged or hard-to-employ youth;**
- **women;**
- **adult workers requiring retraining; and**
- **entrepreneurs starting new businesses.**

Disadvantaged Youth

Providing young people with the opportunity to contribute to and benefit from economic growth is a policy objective of all governments in Canada. While youth unemployment has been and remains a major challenge, the situation is expected to improve in the future as the baby boom generation ages. The size of the youth population peaked in 1980. For young people, however, it is not age itself that is the barrier, it is specific labour market problems. Policy must now be shifted towards addressing these problems, particularly of those young people who experience long and repeated spells of unemployment.

In 1983, youth accounted for 40.0 per cent of Canada's total unemployment. Declining employment opportunities during the recession resulted in a substantial increase in the youth unemployment rate. In October 1982, the seasonally-adjusted unemployment rate of young people reached a peak of 21.2 per cent, up from 11.7 per cent in August 1981. The resumption of economic growth has eased some of the pressure on the youth labour market, but, at 17.1 per cent in July 1984, Canadian youth unemployment remains unacceptably high.

A minority of unemployed youth experience repeated spells of unemployment of much longer duration than other workers and account for a large percentage of total unemployment. In 1983, the 23.3 per cent of unemployed youth who experienced 27 or more weeks of joblessness accounted for over half of all time spent in unemployment. In contrast, the 76.8 per cent of youth who were unemployed for 26 weeks or less accounted for less than one-half of all time spent in unemployment.

Research by the Canada Employment and Immigration Commission provides information on the characteristics of the chronically unemployed. Lack of education and the failure to make the transition from school to work successfully are the most significant factors associated with chronic unemployment. Of those young people who are now the long-term unemployed, fifty-four per cent left school without having lined up a job.

Education is by far the most important investment young people can make to prepare for future employment. Joblessness among youth is closely related to the length of time they spend in school. In 1983, almost 80 per cent of unemployed youth in Canada had no more than high school education. In contrast, university graduates accounted for only 2.2 per cent of youth unemployment. High levels of education are associated with lower unemployment and higher participation rates in all age groups. In 1983, only 37 per cent of Canadians aged 25 and over with less than high school education were employed compared to 59 per cent of those with high school and over 80 per cent of those with a university degree.

Earnings are also influenced by educational attainment. According to the 1981 census, the average employment income for workers with university education was about 1.6 times the earnings of those with high school education. Workers with a trades certificate or diploma also had higher average employment income than those with high school education. Young people benefit from policies that encourage them to stay in school.

Job creation programs must therefore be designed to provide incentives for young people to continue and complete their education. Programs that increase availability of part-time and summer work can reduce the financial incentive to seek full-time employment and help the student see the relationship between education and finding a job with career potential. Co-operative education programs, in which high school and post- secondary students gain work experience as part of their education, may be even more effective both in reducing the drop-out rate and increasing employability on graduation.

Recent concerns over the high rates of youth unemployment have been reflected in a variety of initiatives introduced by the provinces and the federal government to help young people find employment and gain work experience. Quebec, for example, allocated $116 million in 1984-85 for occupational

training programs, with the greater part going toward the integration of young welfare recipients into the labour force. In 1983, Manitoba created the Jobs Fund. Included in the 1984-85 Jobs Fund investment plans are employment and training programs for students, graduates and other youth. Nova Scotia established a Youth Initiatives Office and introduced the Youth Entrepreneurial Skills Program to provide non-student youth the opportunity to develop business skills. The federal government's allocation for youth programs totalled nearly $1.4 billion for 1984-85.

In its 1984 Budget, Ontario allocated $450 million over the next three years to the newly created Ontario Youth Opportunities Fund to address the employment problems of youth. In shaping its Budget initiatives, Ontario focussed on the specific employment problems of young people, particularly those of a relatively small group -- the hard-to-employ. Removing the barriers to employment for the hard-to-employ youth through the provision of life and work skills -- both in community work and in the private sector -- is a priority that must be addressed by Canadian governments.

Governments in Canada have responded to the imperative of providing skills and jobs for young people. The efforts of the provinces and the federal government should be harmonized to avoid waste and duplication. There should be consultation in the development of programs to ensure that federal initiatives complement existing provincial programs and are adaptable to regional needs.

New Skills for Women

If Canada is to meet the challenges of international competition and technological change, all sources of skill and talent must be tapped. Women are entering the labour force in greater numbers than ever before. A major challenge is to enable women to pursue careers in new and non-traditional occupations, to help them acquire new and different skills.

In 1983, 52.6 per cent of Canadian women were labour force participants, compared to 39.4 per cent in 1971. This trend is expected to continue. In 1983 women accounted for 41.7 per cent of Canada's total labour force.

Despite their growing importance to the economy, many women remain in lower-paid occupations. Part of the wage gap between men and women is attributable to this. Although the gap in average pay has narrowed over the

past decade, in 1982 the average annual full-time full-year earnings of Canadian women was about two thirds of that of men.

The percentage of women entering post-secondary institutions is increasing, but most women continue to enroll in traditional fields of study. At Ontario community colleges in 1982-83, women accounted for 100 per cent of enrolments in programs such as cosmetic sales, early childhood education and medical records technology, while men constituted 100 per cent of enrolments in such programs as refrigeration and air conditioning repair, electromechanical technology and marine engineering.

In 1982-83, 53.8 per cent of all female full-time undergraduate students at Ontario universities were enrolled in the fields of either arts and science or social science while only 7.5 per cent were enrolled in either engineering and applied science or math and physical science. The corresponding figures for male students were 47.0 per cent and 28.9 per cent. Nevertheless, more women are entering non-traditional fields: women accounted for 17.6 per cent of full-time dentistry students and 9.5 per cent of engineering students in 1982- 83 compared to 9.9 per cent and 4.2 per cent of enrolments in the respective programs in 1975-76.

The pattern of women acquiring skills leading to traditional employment is also evident in the take-up of government training programs. Women accounted for about 20 per cent of trainees started in 1982-83 under the National Industrial Training Program. One of the objectives of this program, which offers incentives to employers for training workers, is to train women in non-traditional fields.

Through demonstration and advocacy, governments can play an important role in the improvement of skills and employment opportunities for women. The federal government and many of the provinces have designated a Minister responsible for women's issues. Most governments across the country have established affirmative action programs to ensure that women have equal access to opportunities for employment, training and promotions.

Governments can also draw attention to the importance of current education and training choices. The Ontario Women's Directorate, for example, is undertaking a program which brings together successful women in non-traditional careers with grade seven and eight girls and boys.

Finally, governments can encourage women to train for and enter a broader range of occupations, and promote, among employers, on-the-job training and developmental assignments for women. The Critical Trade Skills Training Program, for example, provides enhanced incentives for employers to train women.

Federal-provincial co-operation is important to the training of women. Support for basic upgrading courses is urgently required to ensure that women have access to training in skilled trades. Under the National Training Program, which emphasizes job-related skills training, support for upgrading programs has been reduced. In Ontario, the Province established the Technical Upgrading Program in 1983 to provide community colleges with funds to expand upgrading courses for those -- in particular, women -- wishing to prepare for more advanced training programs.

Retraining Adults

While the youth labour force is expected to decline, labour force growth for older groups will rise with the aging of the baby boom group. The youth population, which peaked in 1980, will continue to decline over the next decade, while the baby boom generation will swell the ranks of the prime age group. People over 25 years of age accounted for 76.1 per cent of Canada's labour force in 1983, up from 73.6 per cent in 1980. Adults aged 25 to 44 will be the fastest growing age group in the 1980s.

At the same time, economic transformation is dramatically changing skill requirements. Because of technological change and adjustments in our industries resulting from increased international competition and higher real interest costs, both the structure of occupational demand and the skill content of many jobs are changing. These changes cannot be accommodated solely by training young people in new high demand occupations. The pervasiveness of change combined with the decline in the number of young people entering the work place will necessitate retraining and skill upgrading for the existing labour force.

Particularly vulnerable in a time of economic change are older workers -- those over 45 years of age -- who become unemployed and whose skills are obsolete. While older workers usually have a relatively low unemployment rate, they are more likely to experience long-term unemployment. Workers

who are less adaptable because of their age or low skill levels are at greatest risk of being chronically unemployed. Ensuring that the costs of adjustment are not concentrated on a few individuals can help reduce resistance to change and represents a commitment to fairness.

In the past, labour market programs in Canada have traditionally stressed labour market entry problems. This has been a reflection of our large youth population, our traditional reliance on immigration to meet skill needs, and a less rapidly changing economic environment. Programs for displaced adults have usually had very restrictive criteria based on industrial sector, geographic location and sometimes age. The focus has been on workers displaced as a result of changes in tariffs and trade patterns, for example in the textile and leather industries.

In the future, economic transformation and demographic trends will combine to make the adjustment problems of adult workers a policy area of increasing importance. The focus will shift towards retraining to secure employment through new skills. Ontario's Training in Industry Program, for example, provides a cash incentive to employers who provide a combination of on-the-job training and employment to unemployed workers. The incentive was recently enriched for firms taking an older worker -- over 45 years -- who has been laid-off.

Retraining those who have been in the work force for some time is different from training workers who are preparing to enter the work force for the first time. The social, economic and educational circumstances of older workers differ from those of younger initial trainees. Skills development programs must take account of this fact.

Entrepreneurship

In considering the skills that can be the basis for future employment, special attention must be paid to the skills of the entrepreneur. During the coming decade it is likely that an increasing proportion of the population will create their own jobs by making entrepreneurship their career choice. In so doing, they are also likely to create a substantial proportion of the net new jobs available to others.

The changing structure of the labour force is conducive to an increase in entrepreneurship. The proportion of the labour force over 25 is rising, in

particular in the prime age group. Competition for management positions will increase as the baby boom cohort passes through the prime age years. Research on Canadian entrepreneurs has revealed that the majority are in their mid-thirties when they establish their first companies. These factors suggest that there will be an increase in entrepreneurial activity.

Women are becoming entrepreneurs at a faster rate than men in both the U.S. and Canada. A study by the Department of Industry, Trade and Commerce revealed that from 1969 to 1979 women were becoming owner/managers at three times the rate of men, and that the proportion of female to male proprietors in Canada had more than doubled during the decade from 16 per cent to 36 per cent. The increasing opportunities for entrepreneurship will facilitate a continuing rise in women's activities in this sector.

Entrepreneurs increase in importance during a period of economic transformation, when established practices are upset and new opportunities open up. In recognition of this, a number of Ontario's 1984 Budget initiatives focussed on entrepreneurial development:

- Small new firms were exempted from the provincial corporation income tax during the first three years of their incorporation.
- The Small Business Development Corporation program was allocated $25 million, with $5 million reserved for new start-up firms.
- The $10 million Enterprise Growth Fund was established to encourage entrepreneurship as a career choice.
- A new year-round venture capital incentive was established for out-of-school youth. It will provide interest-free loans of up to $5,000.

Through these initiatives, a new generation of entrepreneurs will be given the opportunity to develop their skills through practical experience.

IV Conclusion

Creating employment is a challenge for all Canadians. The public policies with the greatest leverage on the number of available jobs are those implemented by the federal government with respect to interest rates, taxes and spending. Skills development, however, can also contribute to employment. Those displaced by economic transformation can be re-equiped with new and more appropriate skills. The attractiveness of Canada as a place to invest can be increased.

Skills development should therefore be a priority for Canadians during the next decade. To ensure effectiveness, these efforts should be firmly based on private sector initiative and co-operation between labour and management. The public sector can play an important and supportive role through its educational institutions and its training incentives. Business and post-secondary institutions need to work together to get the most out of the education and training resources made available to them, just as governments need to co-operate to avoid duplication.

Consistent with this approach, greater attention must be paid to the development of skills in four groups. First, the disadvantaged youth who account for over half of all youth unemployment must be helped to acquire life and work skills. Second, women must be encouraged and assisted in the acquisition of new and different skills that will prepare them for higher paid occupations. Third, adult workers -- an expanding population group buffetted by profound changes in the structure of the economy -- must be given the opportunity to renew their skills through retraining. And finally, special care must be taken to nurture entrepreneurial attitudes and skills, since risk-takers create new jobs not only for themselves today but for others tomorrow.

DOCUMENT: 850-26/013

TRANSFORMATION ECONOMIQUE: NOUVELLES PRIORITES POUR L'EMPLOI ET LES RESSOURCES HUMAINES

L'honorable William G. Davis
Premier ministre de l'Ontario

25e Conférence annuelle
des premiers ministres
Charlottetown, Ile-du-Prince-Edouard
19-22 Août 1984

Transformation économique: nouvelles priorités pour l'emploi et les ressources humaines

L'honorable
William G. Davis
Premier ministre
de l'Ontario

TRANSFORMATION ÉCONOMIQUE :
NOUVELLES PRIORITÉS POUR L'EMPLOI ET LES RESSOURCES HUMAINES

		Page
I	ACCENT SUR LES RESSOURCES HUMAINES	1
II	RENFORCEMENT DES INITIATIVES EN COOPÉRATION	5
	Coopération du secteur privé	
	Adaptabilité et réaction	
	Coopération entre gouvernements	
III	DÉCIDER DES PRIORITÉS	13
	Jeunes désavantagés	
	Nouvelles compétences pour les femmes	
	Recyclage des adultes	
	Entreprenariat	
IV	CONCLUSION	24

I. ACCENT SUR LES RESSOURCES HUMAINES

Réduire le chômage doit être notre première priorité sociale et économique. Bien que le taux du chômage ait baissé au cours de l'année écoulée, il reste beaucoup trop élevé. Le taux d'inflation a été réduit de moitié ces deux dernières années et le but de la politique économique doit être de réaliser une réduction encore plus importante du taux de chômage. Du point de vue social et économique, le chômage a été la plus coûteuse de toutes les difficultés auxquelles a fait face notre économie.

Tous les gouvernements canadiens cherchent des politiques destinées à accroître l'emploi. Sans aucun doute, le moyen le plus efficace d'atteindre ce but est d'accélérer la croissance de l'économie. Bien entendu, la plupart des politiques qui influencent au maximum le bon comportement général de l'économie canadienne sont du ressort du gouvernement fédéral. Les politiques relatives au taux de l'intérêt, par exemple, ou aux impôts fédéraux, aux paiements de transfert et aux programmes de création directe d'emploi ont toutes des effets cruciaux sur les activités économiques au Canada. Il est également vrai que, du fait des restrictions budgétaires et de la nature de plus en plus ouverte de notre économie, bien des solutions à court terme auxquelles les gouvernements avaient autrefois recours pour augmenter l'emploi sont moins possibles ou efficaces dans le climat économique actuel.

Toutefois, cela ne fait que souligner l'importance des politiques relatives aux ressources humaines et à la formation professionnelle pour la création d'emplois. Investir dans l'éducation et la formation non seulement écarte les obstacles structuraux à l'emploi, mais aussi augmente les possibilités de croissance de notre économie. Par exemple, le perfectionnement peut donner aux travailleurs déplacés par les changements structuraux de l'économie de nouvelles compétences

plus appropriées aux conditions actuelles. Des politiques spécialement conçues pour compenser les déficiences de formation des jeunes difficiles à employer ou autres groupes désavantagés peuvent contribuer à accroître l'emploi et être des plus rentables. Et, à long terme, les initiatives dans le domaine des ressources humaines et de la formation peuvent participer à l'accroissement général de l'emploi en faisant du Canada un pays plus intéressant pour les investissements, en rendant les produits exigeant une main-d'oeuvre hautement qualifiée et les industries du troisième secteur du Canada plus concurrentiels sur les marchés internationaux, et en accélérant la création de nouvelles entreprises.

La formation professionnelle est encore plus importante aujourd'hui pour maintenir et créer des emplois à l'avenir du fait de l'ampleur de la transformation de l'économie en cours dans le monde entier. La concurrence des pays nouvellement industrialisés et les tarifs douaniers moins élevés obligent les industries reposant sur des technologies classiques soit à fermer leurs usines canadiennes qui ne sont plus rentables, ou à les modifier de telle façon qu'elles sont virtuellement méconnaissables. La nouvelle concurrence les oblige à adopter des industries faisant appel à la technologie avancée et à une main-d'oeuvre hautement spécialisée. Les nouvelles technologies telles que la microélectronique, la biotechnologie, les fibres optiques et les matériaux composites sont la base de ces nouvelles industries. À leur tour, elles transformeront les méthodes de production dans toute l'économie. De nombreux travailleurs qui occupent aujourd'hui des emplois n'exigeant pas une formation technique considérable dans les bureaux, les magasins ou les usines, devront s'adapter aux innovations telles que les micro-ordinateurs, les terminaux au point de vente, les robots et les entrepôts automatisés.

Pour faire face à ces défis, pour être concurrentiels sur le plan international, et dans le cadre d'une stratégie destinée à assurer la croissance économique dans les années à venir, les Canadiens doivent accorder la priorité absolue au développement de leurs ressources humaines; c'est là une responsabilité commune.

Pour leur part, les gouvernements doivent offrir des possibilités convenables d'accès à la formation professionnelle. L'éducation et la formation professionnelle ne sont pas seulement des facteurs de croissance, mais aussi de puissants moyens de répartir équitablement les possibilités de bien-être entre tous les Canadiens. Les provinces, à qui incombe traditionnellement l'éducation, ont un rôle tout spécial à jouer. Le rôle du gouvernement fédéral est également important pour assurer le financement de l'éducation et de la formation dans l'ensemble du pays. Ceci a toujours exigé beaucoup de coopération entre les deux échelons de gouvernement; cette coopération et la rationalisation des fonctions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux resteront essentielles. Ce n'est qu'ainsi que nous parviendrons à réaliser l'énorme accroissement des investissements et la rentabilité nécessaires. Les provinces doivent aussi continuer à coopérer entre elles afin de rendre les ressources humaines du Canada plus mobiles et, en se complétant l'une l'autre, assurer la base des connaissances et des ressources humaines de toute la nation.

Les syndicats et le patronat doivent se rendre compte des avantages qu'il y a à investir dans la formation professionnelle pour garantir l'emploi et les bénéfices futurs. La coopération entre les syndicats et le patronat, et entre les établissements d'éducation et de formation et le secteur privé, est essentielle pour que les efforts faits dans le domaine de la formation répondent vraiment aux besoins réels.

En résumé, une approche sensée envers une politique des ressources humaines doit reposer sur trois principes de coopération:

- Coopération du secteur privé. Les pressions de la concurrence obligent l'industrie à admettre l'importance des ressources humaines. Les entreprises qui réussissent le mieux consacrent d'importantes ressources au recyclage et au perfectionnement de leurs employés. Les syndicats et le patronat doivent coopérer à la création de programmes de perfectionnement des compétences et de l'éducation.

- Adaptabilité et réaction. L'aptitude des établissements d'enseignement canadiens à réagir efficacement et avec souplesse aux changements économiques doit être prioritaire. Les entreprises et les établissements d'enseignement postsecondaire doivent coopérer plus étroitement à des programmes conjoints et d'autres programmes qui réunissent les possibilités de formation en établissement et de formation pratique.

- Coopération entre gouvernements. Le défi à relever par les gouvernements canadiens est de coopérer, entre provinces et avec le gouvernement fédéral, pour rendre les dépenses de formation plus rentables. Ceci exigera des consultations et des politiques complémentaires afin d'éviter le chevauchement et les carences de programme.

Dans ce cadre coopératif, les programmes relatifs aux ressources humaines doivent tenir compte des priorités suivantes:

- Jeunes désavantagés. Les politiques relatives au chômage des jeunes doivent être concentrées sur les problèmes fonctionnels particuliers, et non seulement sur les groupes d'âge.

- Nouvelles compétences pour les femmes. Pour être concurrentiel à l'échelle mondiale, le Canada doit exploiter les compétences de toute sa population, y compris les femmes. On doit prendre des mesures pour encourager les femmes à élargir leur choix en éducation et en formation professionnelle de façon à améliorer leur accès aux occupations nouvelles et mieux rémunérées.

- Recyclage des adultes. La nécessité de recycler les travailleurs adultes deviendra plus critique et exercera de nouvelles pressions sur les programmes de perfectionnement en éducation et en formation professionnelle.

- Entreprenariat. Les politiques gouvernementales doivent encourager l'esprit d'entreprise et les aptitudes qu'il nécessite. La génération de l'explosion démographique atteint la trentaine, l'âge auquel les entrepreneurs lancent souvent leur propre affaire.

II. RENFORCEMENT DES INITIATIVES EN COOPÉRATION

Coopération du secteur privé

Les syndicats et le patronat ont un rôle central à jouer dans le développement des compétences de notre main-d'oeuvre. Le recyclage permanent et sur le tas est une des caractéristiques des meilleures entreprises japonaises et nord-américaines. Bien que les gouvernements puissent offrir aide et conseils, il appartient aux entreprises canadiennes elles-mêmes de donner l'impulsion à la formation industrielle.

Pour de nombreuses raisons, on peut s'attendre à ce que les entreprises canadiennes offrent davantage de formation à l'avenir. Par exemple, la compétitivité sur le plan international repose de plus en plus sur une main-d'oeuvre hautement qualifiée. Les programmes de formation établis facilitent aussi l'introduction des nouvelles technologies. De plus, les entreprises sont mieux placées pour connaître leurs besoins futurs en main-d'oeuvre spécialisée et le recyclage des employés deviendra de plus en plus important au fur et à mesure que la proportion des jeunes dans la main-d'oeuvre diminuera.

Bien que les entreprises devront sans aucun doute accorder une haute priorité à la formation dans les années à venir, elles ont constaté au cours de la récession que leurs besoins en nouveau personnel et leurs possibilités de formation étaient restreints. C'est là un des problèmes généraux de la formation industrielle : la formation décroît pendant les périodes cycliques de récession. À titre d'exemple, le nombre de nouveaux apprentis profitant des programmes fédéraux de formation industrielle est passé de 73 232 en 1981-1982 à 36 828 en 1982-1983, pour remonter à 44 339 en 1983-1984. On peut s'attendre à ce que la formation reprenne avec la relance économique.

Une attitude plus agressive et plus favorable de la part du gouvernement fédéral peut être cruciale pour accroître la formation industrielle en période de récession. Par exemple, l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage offre des suppléments de salaires aux bénéficiaires de l'assurance-chômage qui suivent des cours de formation approuvés. Le gouvernement fédéral peut encourager la formation industrielle en interprétant plus libéralement l'article 39 et approuver une plus vaste gamme de programmes de formation pratique.

Le retour au niveau de formation d'avant la récession et son exploitation exigent la coopération des syndicats et du patronat. L'effet des nouvelles technologies et autres causes de changements structuraux est affecté par les choix que font non seulement les entreprises, mais aussi les travailleurs et les syndicats. Certains syndicats, par exemple, ont négocié des accords de technologie comprenant le droit pour leurs membres à être recyclés. Dans l'industrie de la construction, un certain nombre de syndicats et d'employeurs ont collaboré pour créer des fonds en fiducie pour le financement des programmes de formation. Il faut davantage d'initiatives et de mesures de formation syndicats-patronat de ce genre.

Les Fonds fiduciaires de formation sont une des initiatives les plus innovatrices prises pour encourager une telle coopération et présentées dans le budget de l'Ontario pour 1984. Dans le cadre de ce programme, la province offre des stimulants aux entreprises qui, en association avec leurs employés, créent des fonds en fiducie pour couvrir le coût de la formation et du recyclage. Le succès de ce programme dépendra en partie du traitement fiscal que lui accordera le gouvernement fédéral en reconnaissance de son but d'encourager les entreprises à créer des programmes de formation et des accords coopératifs entre les syndicats et le patronat.

Le gouvernement de l'Ontario a appuyé les efforts du secteur privé pour développer leurs ressources humaines de multiples autres façons. La Commission de la main-d'oeuvre de l'Ontario, par exemple, a fait beaucoup d'efforts depuis 1980 pour encourager les entreprises à mettre au point la planification des ressources humaines. Ceci consiste à connaître les besoins futurs en personnel d'une entreprise et à planifier de façon à faire en sorte que ces besoins soient satisfaits. Les activités de la CMOO, en coopération avec le gouvernement fédéral, ont compris la rédaction de manuels de planification et autres publications et la commandite de séances d'étude pour les employeurs.

Par l'intermédiaire du ministère des Collèges et Universités, l'Ontario a créé un vaste réseau de Comités communautaires de formation industrielle composés de représentants de divers échelons du gouvernement, des affaires, des syndicats et des collèges afin de faciliter l'évaluation des besoins futurs en formation professionnelle. En demandant aux employeurs de participer à ces comités locaux, on veut les aider à se charger de la formation et du recyclage de leur main-d'oeuvre et, en même temps, faire en sorte que les établissements d'éducation locaux et le gouvernement continuent à réagir aux besoins des employeurs.

Avec l'annonce du Fonds de formation professionnelle de l'Ontario dans son budget de mai 1984, l'Ontario a affirmé une fois de plus, et considérablement renforcé, sa volonté d'appuyer le recyclage et le perfectionnement professionnel. Au cours des trois prochaines années, nous investirons 150 millions de dollars pour aider les travailleurs expérimentés à s'adapter à la transition économique et pour donner aux femmes qui veulent entrer dans le monde du travail, ou le réintégrer, la formation et le perfectionnement dont elles ont besoin. La plus grande partie de ces fonds sera consacrée à favoriser la formation offerte par l'industrie.

Adaptabilité et réaction

Une plus étroite coopération doit exister non seulement au sein du secteur privé, mais aussi entre ce secteur et les établissements d'enseignement et de formation professionnelle. L'éducation postsecondaire et les entreprises peuvent toutes deux profiter d'une interaction plus prononcée, comme l'ont démontré les programmes coopératifs. Les entreprises constatent que les employés qui ont suivi ces programmes sont plus productifs et les collèges et universités sont mieux au courant des pratiques commerciales et industrielles. Ceci est tout particulièrement vrai dans le domaine de la recherche. Les recherches effectuées sous contrat permettent aux petites comme aux grandes entreprises d'avoir accès à la technologie avancée et aux plus brillants cerveaux du Canada. L'Ontario vient d'allouer 30 millions de dollars au Fonds d'encouragement à la recherche dans les universités qui versera des subventions gouvernementales égale à la moitié des fonds que consacre le secteur privé aux contrats de recherche avec les universités.

Les entreprises doivent coopérer plus étroitement avec les institutions postsecondaires provinciales lorsqu'elles entreprennent des programmes de formation. En Ontario, nous avons favorisé une approche coopérative grâce au Programme de formation commerciale et industrielle administré par l'intermédiaire des collèges de technologie et d'arts appliqués et conçu pour aider les employeurs à perfectionner les compétences de leur personnel grâce à des projets de formation sur mesure. Le coût de la formation est assumé à parts égales par les employeurs, les employés et les collèges de technologie et d'arts appliqués.

Le plus important rôle du système d'éducation est peut-être de permettre aux étudiants d'acquérir les connaissances générales dont ils ont besoin pour profiter de la formation nécessaire à un emploi donné. Mais le système postsecondaire a également un rôle crucial à jouer pour offrir une formation appropriée aux emplois, particulièrement aux niveaux supérieurs de qualification. Par le passé, les collèges et les universités se sont adaptés de façon remarquable à l'accroissement énorme de la demande de leurs services lorsque la génération de l'explosion démographique a atteint l'âge de fréquenter les établissements postsecondaires. À l'avenir, ils devront rester adaptables et réagir aux besoins de la société alors que l'importance de leur clientèle (c'est-à-dire la tranche d'âge comprise entre 18 et 24 ans) diminuera. Les établissements postsecondaires doivent tenir compte des besoins de leurs étudiants plus âgés qui reprennent leurs études à plein temps dans les collèges ou les universités ou qui suivent des programmes à temps partiel pour se préparer à un changement de carrière.

Les universités, en particulier, ne devraient pas avoir à adapter le nombre des inscriptions dans les programmes de quatre ans aux changements à court terme de la demande sur le marché de la main-d'oeuvre. À long terme, toutefois, les universités doivent continuer à réagir aux changements prolongés de la demande résultant des modifications structurelles de l'économie. Ces modifications peuvent être le résultat de facteurs démographiques, comme ce fut le cas pour la baisse des inscriptions dans les facultés d'éducation. Elles peuvent aussi résulter de facteurs technologiques, comme le besoin accru de connaissances en informatique pour les étudiants de toutes les disciplines.

Il faudra aussi des changements à l'intérieur des disciplines elles-mêmes, au niveau des cours et des programmes. Par exemple, l'élargissement de nos échanges avec les pays du Pacifique peut exiger des programmes d'études commerciales interdisciplinaires comportant des études linguistiques et culturelles. Sur ce point, les départements de génie des universités ont fait preuve de beaucoup de souplesse en augmentant le nombre des programmes offerts du fait de besoins accrus en spécialisation.

Les collèges communautaires, dont les programmes sont plus courts et plus orientés vers des compétences précises, doivent être capables de réagir aux tendances à court terme du marché du travail. Ceci demande de meilleurs renseignements sur ce marché, particulièrement au niveau local. Les employeurs peuvent être utiles en faisant connaître leurs besoins en main-d'oeuvre, en signalant ces besoins aux collèges, et en faisant en sorte que les programmes d'études techniques restent appropriés à la situation. C'est pourquoi les contacts avec les employeurs locaux doivent être renforcés. Les collèges doivent également être au courant des besoins des étudiants adultes et ils ont un rôle important à jouer dans le progrès de la technologie de l'éducation et pour aider les employeurs à créer leurs propres programmes de formation.

Coopération entre gouvernements

Les gouvernements du Canada ont reconnu depuis longtemps l'importance du perfectionnement des compétences pour la croissance économique; leurs dépenses passées dans ce domaine prouvent assez l'importance qu'ils attachent à la formation. En 1983-1984, par exemple, le gouvernement fédéral a consacré 1,1 milliard de dollars à la formation et, rien qu'en Ontario, les dépenses fédérales et provinciales pour l'éducation postsecondaire et la formation se sont chiffrées à plus de 2 milliards de dollars.

La coopération fédérale-provinciale est essentielle pour que ces dépenses de perfectionnement et de formation soient rentables. Ceci est rendu encore plus important du fait de la diversité de la structure économique des différentes provinces. Pour parvenir à la coopération entre les deux échelons de gouvernement, il faut respecter deux principes. Le premier est qu'il faut des consultations réciproques sur la création de nouveaux programmes; le second est que les programmes fédéraux et les programmes provinciaux doivent se compléter afin d'éviter les carences et les chevauchements.

Les programmes conjoints sont un des facteurs qui renforcent la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. Par exemple, l'offre de cours de formation par les collèges provinciaux et financés par le gouvernement fédéral favorise la consultation et le caractère complémentaire des programmes.

Une importante occasion de faire preuve de coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se présentera l'année prochaine quand expirera l'Accord fédéral/provincial en cours pour la formation, négocié dans le cadre de la Loi de 1982 sur la formation professionnelle nationale. L'Accord Canada-Ontario en vigueur sur la formation prévoit l'allocation de fonds à la formation en établissement, à la formation industrielle, et à la création et l'amélioration d'installations par l'intermédiaire du Fonds de perfectionnement des compétences.

Dans le cadre de cet accord, on offre une formation professionnelle pour de nombreuses catégories d'emplois dont: technologue et technicien en électricité et en électronique, outilleur, soudeur-plombier, analyste et programmateur d'ordinateur, machiniste, mouleur, technicien en aviation et en aéronautique, et mécanicien en équipement de construction. Il est essentiel que l'aide prévue par cet accord ne soit pas interrompue; de plus, les nouveaux accords devront permettre un maximum de coopération et de consultations.

La nécessité d'un appui fédéral et provincial de l'éducation reste fondamentale au développement des ressources humaines. Les dispositions de financement global favorisent davantage la souplesse des provinces pour assurer l'éducation de façon rentable et efficace. Les discussions prochaines entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les futurs accords de financement de l'éducation postsecondaire seront une occasion de renouveler notre attachement à ce principe.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent aussi coopérer pour rectifier les déséquilibres de compétences en favorisant la mobilité interprovinciale. À l'échelon provincial, les gouvernements doivent continuer à coopérer pour rendre les compétences portatives, afin que l'éducation et la formation reçues dans une province soient reconnues dans une autre. Le Sceau rouge, qui prévoit l'homologation nationale de certains programmes d'apprentissage offerts par les provinces sont un pas dans la bonne direction, mais il reste beaucoup à faire.

Le gouvernement fédéral a un rôle tout spécial à jouer pour faciliter la mobilité de ceux qui se déplacent souvent d'une province à une autre pour trouver un emploi. Les mesures existantes comprennent des dégrèvements fiscaux pour frais de déménagement, les subventions salariales transférables du Programme d'action positive et le Programme de mobilité de la main-d'oeuvre du Canada. Des programmes de ce genre peuvent remplacer la formation et fournir des ressources accrues au gouvernement fédéral.

III. DÉCIDER DES PRIORITÉS

Au cours de la prochaine décennie, les Canadiens devront accorder la priorité à la formation professionnelle:

- des jeunes désavantagés ou difficiles à employer;
- des femmes;
- des travailleurs adultes ayant besoin d'être recyclés; et
- des entrepreneurs lançant de nouvelles entreprises.

Jeunes désavantagés

La politique de tous les gouvernements du Canada vise à fournir aux jeunes la possibilité de contribuer à la croissance économique et d'en profiter. Si le chômage des jeunes a représenté et représente encore un défi important, on prévoit une amélioration de la situation à l'avenir au fur et à mesure du vieillissement des générations de l'explosion démographique. Le groupe d'âge des jeunes a plafonné en 1980. Toutefois, pour les jeunes, ce n'est pas tant l'âge qui constitue pour eux une barrière, mais les problèmes spécifiques au marché du travail. Il conviendrait à présent d'aborder ces problèmes, particulièrement ceux que rencontrent les jeunes qui traversent des périodes de chômage longues et répétées.

En 1983, les jeunes comptaient pour 40,0 % du total des personnes sans emploi au Canada. La baisse des possibilités d'emploi pendant la récession s'est traduite par une hausse considérable du taux de chômage des jeunes. En octobre 1982, le taux de chômage désaisonnalisé des jeunes a plafonné à 21,2 %, alors qu'il était de 11,7 % en août 1981. La reprise de la croissance économique a soulagé certaines pressions du marché du travail des jeunes, mais la proportion des jeunes chômeurs, qui atteignait 17,1 % en juillet 1984, reste trop élevée et est inacceptable.

Une minorité de jeunes sans emploi connaissent des périodes de chômage plus longues que les autres travailleurs et représentent un fort pourcentage du total des chômeurs. En 1983, 23,3 % des jeunes sans emploi pendant 27 semaines ou plus constituaient plus de la moitié de toute la durée de temps de chômage. Par contraste, les 76,8 % de jeunes sans emploi pendant 26 semaines ou moins représentaient moins de la moitié du temps de chômage.

Les recherches de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration ont fourni des données sur le profil des chômeurs chroniques. Le manque d'éducation et l'incapacité à faire la transition entre l'école et le travail sont les plus importants facteurs associés au chômage chronique. Cinquante-quatre pour cent des jeunes qui traversent actuellement de longues périodes de chômage ont quitté l'école sans avoir trouvé un emploi.

L'éducation est de loin le meilleur investissement que les jeunes puissent faire pour préparer leur future insertion dans le monde du travail. Le chômage des jeunes est fonction étroite de la durée de leur scolarité. En 1983, l'éducation de près de 80 % des jeunes chômeurs canadiens ne dépassait pas le palier secondaire. Par contraste, les diplômés d'université ne représentaient que 2,2 % des jeunes sans emploi. Une éducation poussée entraîne une baisse du chômage et un taux de participation plus élevé dans tous les groupes d'âge. En 1983, seulement 37 % des Canadiens âgés de 25 ans et plus n'ayant pas atteint le palier secondaire travaillaient alors que cette proportion était de 59 % chez ceux qui avaient été à l'école secondaire et de plus de 80 % chez les titulaires d'un grade universitaire.

Le degré d'éducation influence aussi les salaires. Selon le recensement de 1981, le revenu moyen des travailleurs ayant été à l'université était d'environ 1,6 fois plus élevé que ceux qui avaient fait des études secondaires. Les travailleurs possédant des certificats professionnels ou des diplômes avaient aussi un revenu moyen plus élevé que ceux qui avaient suivi l'école secondaire. Ces statistiques prouvent que les jeunes bénéficient des politiques qui les encouragent à rester à l'école.

Les programmes de création d'emplois doivent donc être conçus pour encourager les jeunes à poursuivre et à terminer leur éducation. Les programmes accroissant les possibilités de travail d'été ou à temps partiel peuvent réduire les pressions financières incitant les jeunes à chercher un emploi à temps complet et aident les étudiants à établir le rapport entre l'éducation et la recherche d'un emploi offrant des possibilités de carrière. Des programmes d'enseignement collectif grâce auxquels les élèves des écoles secondaires et postsecondaires acquièrent l'expérience du travail dans le cadre de leur programme d'enseignement peuvent être encore plus efficaces en réduisant le taux de défection et en accroissant les capacités d'emploi une fois un diplôme obtenu.

Les récentes inquiétudes soulevées par les taux élevés de chômage chez les jeunes se sont traduites par différentes initiatives lancées par les provinces et le gouvernement fédéral pour aider les jeunes à trouver de l'emploi et à acquérir de l'expérience. Le Québec, par exemple, a octroyé 116 millions de dollars en 1984-1985 aux programmes de formation professionnelle et la plus grande portion en a été affectée à l'intégration des jeunes assistés sociaux dans le marché du travail. En 1983, le Manitoba a créé le Jobs Fund. En 1984-1985, les plans d'investissement du Jobs Fund comprennent des programmes d'emploi et de formation des étudiants,

des diplômés et des autres jeunes. La Nouvelle-Écosse a créé un Youth Initiatives Office et lancé son programme Youth Entrepreneurial Skills pour fournir aux jeunes qui ont quitté l'école l'occasion d'acquérir des compétences commerciales. Les sommes que le gouvernement fédéral a allouées aux programmes des jeunes ont atteint près de 1,4 milliard de dollars pour 1984-1985.

Dans son budget de 1984, l'Ontario a affecté 450 millions de dollars pour les trois prochaines années au Fonds Horizons jeunesse Ontario, nouvellement créé pour remédier aux problèmes que les jeunes rencontrent sur le plan de l'embauche. En établissant les projets de son budget, l'Ontario a accordé une attention spéciale aux problèmes d'emploi spécifiques aux jeunes et particulièrement à ceux intéressant un groupe relativement restreint, celui des jeunes difficiles à employer. Un point essentiel auquel les gouvernements canadiens doivent s'attacher consiste à supprimer les obstacles aux emplois qui se dressent devant les jeunes difficiles à employer en leur permettant d'acquérir des aptitudes sociales et professionnelles et de suivre un apprentissage fonctionnel dans le monde du travail et dans le secteur privé.

Les deux échelons de gouvernement du Canada ont répondu au problème pressant de faire acquérir des compétences et de fournir des emplois aux jeunes. Les efforts des provinces et du gouvernement fédéral doivent être concertés pour éviter le gâchis et le chevauchement. L'élaboration des programmes doit comporter des consultations afin de veiller à ce que les initiatives fédérales complètent les programmes provinciaux en cours et soient adaptables aux besoins régionaux.

Nouvelles compétences pour les femmes

Si le Canada veut relever les défis de la concurrence internationale et des changements technologiques, il doit faire appel à toutes ses ressources sur le plan des compétences professionnelles et du talent. Les femmes entrent dans le marché du travail en plus grand nombre que jamais. Permettre aux femmes de poursuivre des carrières dans les professions non traditionnelles et les aider à acquérir des compétences nouvelles et différentes constitue un défi important.

En 1983, 52,6 % des femmes canadiennes faisaient partie de la main-d'oeuvre en comparaison de 39,4 % en 1971. On prévoit que cette tendance se maintiendra. En 1983, les femmes constituaient 41,7 % du total de la main-d'oeuvre canadienne.

Malgré l'importance croissante qu'elles prennent sur le plan économique, un grand nombre de femmes stagnent dans des emplois faiblement rémunérés. L'écart salarial qui existe entre les hommes et les femmes est en partie attribuable à cet état de choses. L'écart salarial moyen s'est réduit au cours de la dernière décennie, mais en 1982, la moyenne des gains annuels des femmes canadiennes travaillant à plein temps correspondait environ aux deux tiers de celle des hommes.

Le pourcentage des femmes inscrites dans les établissements postsecondaires augmente, mais la plupart des femmes continuent à s'inscrire dans les branches d'études traditionnelles. Dans les collèges communautaires de l'Ontario, en 1982-1983, les jeunes filles comptaient pour 100 % des effectifs de programmes comme les ventes de produits de beauté, l'éducation des jeunes enfants et la technologie des dossiers médicaux alors que les jeunes gens représentaient 100 % des effectifs de programmes comme la réparation des appareils de réfrigération et de climatisation, la technologie électromagnétique et le génie maritime.

En 1982-1983, 53,8 % de toutes les étudiantes du deuxième cycle suivant des cours à plein temps dans les universités de l'Ontario étaient inscrites dans des domaines comme les sciences humaines ou sociales alors que seulement 7,5 % constituaient l'effectif des programmes de génie et de sciences appliquées ou de mathématiques et de physique. Les effectifs correspondants des étudiants étaient de 47 % et de 28,9 %. Néanmoins, de plus en plus de femmes se lancent dans les branches non traditionnelles: 17,6 % des étudiantes du deuxième cycle ont suivi des cours à plein temps en dentisterie et 9,5 % des cours de génie en 1982-1983, en comparaison de 9,9 % et de 4,2 % respectivement en 1975-1976.

Cette tendance des femmes à acquérir des qualifications menant à des emplois traditionnels se reflète aussi dans les programmes de formation du gouvernement. Les femmes ne comptaient que pour environ 20 % des stagiaires qui ont profité en 1982-1983 du Programme national de formation industrielle. L'un des objectifs de ce programme, qui encourage les employeurs à former des travailleurs, est d'initier les femmes aux métiers non traditionnels.

À force de preuves et d'arguments, les gouvernements peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration des aptitudes et des possibilités d'emploi des femmes. Le gouvernement fédéral et plusieurs provinces ont nommé un ministre chargé des questions féminines. La majorité des gouvernements du pays ont lancé des programmes d'action positive pour que les femmes aient le même accès que les hommes aux possibilités d'emploi, de formation et de promotion.

Les gouvernements peuvent aussi attirer l'attention sur l'importance des choix actuels en matière d'éducation et de formation. La Direction générale de la condition féminine de l'Ontario a, par exemple, lancé un programme rapprochant les femmes poursuivant avec succès des carrières non traditionnelles et des fillettes et des garçons des septième et huitième années.

Enfin les gouvernements peuvent encourager les femmes à suivre une formation et à entrer dans une plus grande diversité d'emplois et ils incitent les employeurs à offrir aux femmes une formation pratique et des affectations entraînant des promotions. Le Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre, par exemple, encourage de manière encore plus poussée les employeurs à former les femmes.

La coopération fédérale-provinciale est importante pour la formation des femmes. Il est urgent de soutenir les cours de rattrapage de base pour permettre aux femmes d'avoir accès aux cours de formation professionnelle. L'accent mis sur la formation professionnelle pratique dans le Programme national de formation, s'est traduit par une réduction du soutien accordé aux programmes de rattrapage. En Ontario, la province a créé, en 1983, le Programme de formation technique des adultes pour fournir aux collèges communautaires les fonds nécessaires pour offrir des cours de rattrapage aux personnes, et en particulier aux femmes, désirant se préparer à des programmes de formation plus poussés.

Recyclage des adultes

On prévoit que la proportion de jeunes dans la main-d'oeuvre diminuera alors que celle des groupes plus âgés augmentera avec le vieillissement des groupes issus de l'explosion démographique. La proportion de jeunes, qui a plafonné en 1980, continuera à décroître pendant la prochaine décennie alors que la génération de l'après-guerre viendra grossir les rangs du groupe d'âge mûr. Les personnes de plus de 25 ans comptaient pour 76,1 % de la main-d'oeuvre canadienne en 1983 en comparaison de 73,6 % en 1980. Les adultes de 25 à 44 ans formeront le groupe d'âge qui prendra le plus d'importance dans les années 1980.

Parallèlement, la transformation économique change considérablement les besoins en connaissances professionnelles. En raison de la concurrence accrue sur le plan international et des taux d'intérêt plus élevés, des changements technologiques se produisent et les adaptations qu'ils entraînent dans nos industries se traduisent par une modification des compétences recherchées et des demandes sur le plan professionnel. On ne peut répondre à ces modifications en se contentant de former les jeunes en vue des nouveaux emplois les plus répandus. L'ampleur du changement qui se produit alors que le nombre de jeunes entrant sur le marché du travail décline rendra nécessaire le recyclage et le perfectionnement professionnel de la main-d'oeuvre au travail.

Les vieux travailleurs, ceux de 45 ans et plus, qui deviennent chômeurs ou ceux dont les qualifications sont dépassées, sont particulièrement vulnérables en période de transformation économique. Leur taux de chômage est habituellement relativement faible, mais ils restent le plus souvent sans travail pendant de longues périodes. Les travailleurs qui sont le plus difficilement adaptables en raison de leur âge ou de leurs faibles connaissances techniques courent le plus grand risque de devenir des chômeurs chroniques. En veillant à ce que le coût de leur réadaptation ne soit pas concentré sur quelques individus, on peut réduire l'inertie devant le changement et ainsi faire preuve de plus de justice.

Par le passé, les programmes du marché du travail au Canada ont traditionnellement répondu aux problèmes de l'entrée sur le marché du travail. Cette attitude s'expliquait étant donné la forte proportion de jeunes dans la population, notre recours traditionnel à l'immigration pour trouver les compétences techniques voulues et un environnement économique qui évoluait moins rapidement qu'aujourd'hui. Les programmes destinés aux personnes déplacées ont généralement

eu des critères très restrictifs fondés sur le secteur industriel, la situation géographique et parfois l'âge. Ils étaient particulièrement adaptés aux travailleurs déplacés à la suite de modifications des tarifs douaniers et des tendances commerciales qui ont touché les industries du textile et du cuir par exemple.

À l'avenir, la transformation économique et les tendances démographiques se combineront et feront des problèmes d'adaptation des travailleurs adultes une préoccupation politique de plus en plus importante. On tendra surtout à recycler les travailleurs pour leur assurer un emploi grâce à de nouvelles compétences. Le Programme ontarien de formation dans l'industrie prévoit, par exemple, des versements aux employeurs qui offrent une formation pratique et un emploi aux travailleurs au chômage. Cette subvention a été récemment accrue pour les entreprises qui embauchent des travailleurs plus âgés, de plus de 45 ans, qui ont été licenciés.

Le recyclage des personnes qui ont déjà travaillé pendant un certain temps est différent de la formation des travailleurs qui se préparent à entrer sur le marché du travail pour la première fois. Les circonstances sociales, économiques et éducationnelles des vieux travailleurs sont différentes de celles des jeunes stagiaires et les programmes de perfectionnement doivent en tenir compte.

Entreprenariat

Quand on considère les compétences techniques qui serviront à trouver un emploi à l'avenir, il faut accorder une attention spéciale aux compétences de l'entrepreneur. Pendant la décennie qui s'ouvre, il est vraisemblable qu'une proportion croissante de la population créera ses propres emplois en adoptant la carrière d'entrepreneur. Ce faisant, il va sans dire qu'ils créeront sans doute une grande partie des emplois réellement nouveaux qui s'ouvriront aux autres.

Les changements qui se produisent dans la main-d'oeuvre entraîneront un accroissement du nombre des entreprises individuelles. La proportion des travailleurs de plus de 25 ans dans la main-d'oeuvre augmente, particulièrement dans le groupe d'âge mûr. La compétition se fera plus serrée pour les postes de direction quand la flambée démographique atteindra l'âge mûr. Des recherches faites sur les entrepreneurs canadiens ont révélé que la majorité d'entre eux ont environ trente-cinq ans quand ils créent leur première compagnie. Ces facteurs suggèrent qu'il y aura une poussée dans ce secteur des activités.

Les femmes deviennent des entrepreneurs à un rythme plus rapide que les hommes tant aux États-Unis qu'au Canada. Une étude du ministère de l'Industrie et du Commerce a révélé que, de 1969 à 1979, les femmes sont devenues propriétaires/gérantes à un taux trois fois plus élevé que les hommes et que la proportion femmes/hommes lançant leur propre entreprise a plus que doublé au cours des dix dernières années et est passée de 16 à 36 %. Les possibilités croissantes de lancer des entreprises individuelles faciliteront l'accès des femmes aux activités de ce secteur.

Les entrepreneurs prennent beaucoup d'importance en période de transformation économique, quand les méthodes établies sont bouleversées et quand de nouvelles possibilités se présentent. C'est pourquoi un certain nombre de projets du budget de l'Ontario de 1984 ont tenu compte de l'accroissement du nombre des entrepreneurs :

- Les nouvelles petites entreprises ont été exonérées de l'impôt provincial sur le revenu des compagnies pendant les trois premières années suivant leur constitution.
- Le programme des Compagnies pour l'expansion des petites entreprises a été doté de 25 millions de dollars, dont 5 millions sont consacrés aux nouvelles entreprises.
- Le Fonds de croissance de l'entreprise, doté de 10 millions de dollars, a été créé pour inciter à choisir une carrière d'entrepreneur.

- Un nouveau stimulant au capital d'entreprise a été créé à l'intention des jeunes qui ont quitté l'école et qui pourront en profiter toute l'année. Ils pourront recevoir des prêts sans intérêt jusqu'à concurrence de 5 000 $.

Grâce à ces projets, une nouvelle génération d'entrepreneurs pourra acquérir de nouvelles compétences grâce à une expérience pratique.

IV. CONCLUSION

La création d'emplois est un défi auquel font face tous les Canadiens. Les politiques qui ont le plus d'influence sur le nombre d'emplois disponibles sont celles que le gouvernement fédéral a appliquées dans le domaine des taux d'intérêt, des impôts et des dépenses. Toutefois, le perfectionnement professionnel peut lui aussi favoriser l'emploi. Les personnes déplacées par la transformation économique peuvent acquérir des compétences techniques nouvelles et plus appropriées à la situation actuelle. L'intérêt qu'offre le Canada sur le plan des investissements peut être accru.

Les Canadiens devraient donc accorder la priorité au perfectionnement professionnel pendant la prochaine décennie. Pour être efficaces, ces mesures doivent beaucoup compter sur les initiatives du secteur privé et sur la coopération entre les syndicats et le patronat. Le secteur public peut jouer un rôle important, mais seulement d'appoint, grâce aux établissements d'enseignement et aux encouragements qu'il prodigue à la formation. Les entreprises et les établissements postsecondaires doivent travailler de concert pour tirer le meilleur parti de l'enseignement et des ressources assurant la formation dont ils disposent, tout comme les gouvernements doivent coopérer pour éviter le chevauchement.

Pour rester dans cet esprit, il faut accorder une attention renouvelée à la formation technique de quatre groupes. Le premier, les jeunes désavantagés qui comptent pour plus de la moitié des jeunes au chômage, doit être aidé pour recevoir un apprentissage fonctionnel et acquérir des compétences techniques. Le deuxième,

les femmes, doit être encouragé et aidé à acquérir des compétences nouvelles et différentes permettant l'accès à des emplois mieux rémunérés. Le troisième, les travailleurs adultes, un groupe en expansion de la population ballotté par les profonds changements de la structure économique, doit avoir l'occasion de se perfectionner grâce au recyclage. Et, enfin, on devra faire grand cas de l'esprit d'initiative et des compétences des entrepreneurs car, en prenant des risques, ils créent de nouveaux emplois non seulement pour eux-mêmes aujourd'hui, mais aussi pour les autres demain.